

המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה

אליהו בורוכוב

מטרת מאמר זה היא לסקור את המדיניות הקרקעית בתקופה שלאחר גל העלייה בשנים 1990-1991, את תפקידה של קרקע כבעלות ציבורית כביצוע הבנייה לשיכון וכן לסקור שלוש יוזמות ממשלתיות בתחום המדיניות הקרקעית שמטרתן היתה להגדיל את היצע הקרקע ולהזויל את הבנייה ואת תוצאותיהן:

(א) זירוז הליכי התכנון.

(ב) הוזלת הקרקע הציבורית.

(ג) הסרשת קרקעות חקלאיות.

א. אספקת קרקע לצורכי בנייה

בשנים 1990-1991 עלו ארצה 375,000 עולים. לשיכונם היו דרושות כ-125,000 דירות. כבר בחודשים הראשונים של 1990 כאשר סברו שיגיעו במשך השנה כ-100,000 עולים היה ברור שיש צורך להרחיב את היקף הבנייה פי שניים או פי שלושה ביחס להיקף הבנייה בשנים הקודמות. בשנים 1988-1989 בנו כ-20,000 דירות בשנה. מכיוון שהגודל הממוצע של משפחת עולים מברית-המועצות היה קצת פחות מ-3 נפשות למשפחה, הרי שחישוב פשוט מראה כי אם הגיעו 375,000 עולים הרי שדרושות לשיכונם כ-125,000 דירות.

היה ברור שאחד מן הגורמים המגבילים את האפשרות להרחיב את הבנייה הוא הצע הקרקע הזמינה. בכדי שקרקע תוכל לשמש לבנייה היא צריכה להיות זמינה הן מבחינת הבעלות והן מבחינת קיומן של תוכניות בנייה מאושרות. כלומר, יש תוכניות מוכנות ומאושרות לבנות עליהן ושבעל הקרקע מעוניין, מוכן ומאפשר לבנות עליהן.

בעיקרו של דבר הקרקעות הזמינות לבנייה היו הקרקעות שכרשות מינהל מקרקעי ישראל. רק ברשות המינהל היו עתודות משמעותיות של קרקע זמינה שהיתה בשלבים מתקדמים של תכנון, והמינהל העמיד קרקעות אלה לרשות מבצע הבנייה שיזמה הממשלה בשנתיים אלה.

יתר על-כן, ניתן לקבוע כי אילמלא עמדו לרשות המדינה שטחי קרקע כבעלות ציבורית בהיקפים מספיקים, המדינה לא היתה יכולה לבצע את מפעל הבנייה של כ-81,000 דירות בשנים 1990-1991.

המינהל העמיד לרשות חברות משכנות ולרשות עמותות של משתכנים בשנתיים אלה כ-12,800 דונם שעליהם אפשר לבנות כ-87,500 יחידות דיור (כצפיפות ממוצעת של כ-6.8 יחידות דיור

המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה

לדונם) (ראה לוח 2). שטחים אלה הספיקו לכל הבנייה הציבורית בשנתיים אלו שהגיעה לכ- 81,000 יחידות דיור. בנוסף לכך עמדו לרשות החברות המשכנות ועמותות של משתכנים שטחים נוספים שהיו בדיהן עוד מתקופות קודמות. כך שסך מלאי הקרקעות הזמינות הנמצאות בידי החברות, ושעליהן אפשר היה להתחיל לבנות היה גדול יותר.

יתרה מזאת, בנוסף לכך פעל מינהל מקרקעי ישראל להגדלת שטחי הקרקע הזמינים לבנייה ע"י העמדת שטחים נוספים לתכנון מפורט ולפיתוח בהיקפים גדולים. במהלך השנים 1990-1991 העמיד המינהל לתכנון ופיתוח (במסגרת הרשאות לתכנון ופיתוח) קרוב ל-200,000 דונם (ראה לוח 3). מהם מיועדים למגורים כ-127,000 דונם שעשויים להספיק לבניית כ-600,000 עד 800,000 יחידות דיור.

לוח 1: התחלות בנייה (יחידות דיור)

<u>שנה</u>	<u>סה"כ</u>	<u>בנייה ציבורית</u>	<u>בנייה פרטית</u>
1990	42,380	19,550	22,830
1991	83,510	61,730	21,780
1992	44,900	21,820	23,080
1993	33,630	4,760	28,870

התחלות בנייה למגורים באלפי מטרים רבועים

1990	5,610	1,815	3,795
1991	8,740	5,140	3,600
1992	5,610	1,810	3,800
1993	5,070	465	4,605

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 2: מסירת קרקע ע"י מינהל מקרקעי ישראל למגורים
במכרז ולמומלצי משרד השיכון
(דונמים)

<u>1991</u>	<u>1990</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>	
2,488	2,564	1,426	1,068	בנייה נמוכה
239	400	84	19	בנייה רוויה במכרז
3,989	3,159	730	283	חברות משכנות
6,716	6,123	2,240	1,370	סה"כ

לוח 2: מסירת קרקע ע"י מינהל מקרקעי ישראל למגורים
במכרז ולמומלצי משרד השיכון (המשך)
(יחידות דיור)

<u>1991</u>	<u>1990</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>	
11,848	8,364	3,170	2,374	בנייה נמוכה
2,267	3,241	837	190	בנייה רוויה במכרז
30,152	31,588	7,305	2,832	חברות משכנות
44,267	43,193	11,312	5,396	סה"כ

מקור: מינהל מקרקעי ישראל, דוחות שנתיים.

המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה

לוח 3: שטחים שהועמדו בהרשאות לתכנון ופיתוח לפי השימוש בקרקע (למעט יהודה ושומרון) (דונמים)

1991	1990	1989	סוג השימוש בקרקע
30,497	96,324	4,177	מגורים
4,723	25,023	3,062	תעשייה, מסחר ושרותים אחרים
41	163	49	תחבורה, קשר ואחסנה
32,846	729	527	שירותים קהילתיים וציבוריים
5	463	17	תרבות, בידור וספורט
63	460		חקלאות ומחצבות
1,504	2,894	2,071	בטחון פנים וחוץ
69,679	126,056	9,903	סה"כ

המקור: מינהל מקרקעי ישראל, דוחות שנתיים.

ב. היוזמות הנוספות להגדלת הצע הקרקע

עם זאת, ועל-אף הפעולות האלה שהגדילו כאמור את הצע הקרקעות לבנייה, התנהלה מאז ראשית 1990 מערכה ציבורית בנושא הצע הקרקעות. נשמעו טענות מחוגי האוצר וכן מארגוני הקבלנים שאין מספיק קרקעות לבנייה וכי יש צורך "להפשיר" עוד קרקעות רבות, למכור אותן "בזול" לקבלנים, וכן לזרז את תהליכי אישור תוכניות הבנייה.

כתוצאה מן הלחצים האלה ננקטו במהלך השנים 1990-1991 מספר פעולות שהשפעתן תלויה את המדיניות הקרקעית ואת ההתפתחות העירונית בארץ במשך שנים רבות:

(א) נחקק חוק הליכי תכנון (הוראת שעה) 1990.

חוק הליכי תכנון (הוראת שעה) 1990 והלחצים הנוספים שהופעלו על הוועדות המיוחדות לבנייה למגורים (ול"ל) הביאו לזירוז הליכי התכנון במידה רבה מאוד. למעשה ביטל החוק את האפשרות לערער על החלטות הוועדות שבהן היה רוב לנציגי משרדי הממשלה.

בתקופה שמאוגוסט 1990 ועד ינואר 1994 החליטו הוועדות להפקיד תוכניות שעל-פיהן אפשר לבנות כ-525,000 יחידות דיור, ואושרו תוכניות שעל-פיהן אפשר לבנות כ-359,000 יחידות דיור (ראה: א. בורוכוב, "הבנייה בשנתיים האחרונות והשלכותיה על המדיניות הקרקעית", קרקע 36, יוני 1993, ע"ע 19-26).

(ב) מועצת מקרקעי ישראל החליטה, בנובמבר 1990, לתת הנחות מפליגות מדמי החכירה הנגבים עבור קרקעות הנמסרות לבנייה למגורים. ההנחות היו בתוקף עד סוף שנת 1991.

ההנחות מדמי החכירה לא הביאו להזולה במחירי הדירות, כפי שאפשר היה לדעת מראש (ראה: ד. שפר, א. בורוכוב וב. צ'רניאבסקי, "האם ההחלטה בדבר הגדלת היצע הקרקעות במחיר מוזל (מסוכסד) תביא לגידול בהיצע הדירות ולהפחתה במחיריהן?", קרקע מס' 34, פברואר 1992, ע"ע 10-9). במספר סקרים שבדקו את התוצאות בפועל בשנים 1990-1991, נמצא כי ההנחות לא הגיעו לידי רוכשי הדירות אלא נשארו בידי הקבלנים והבונים והגדילו את רווחיהם. ב. צ'רניאבסקי וא. פסטרנק, מצאו בסקירה שנעשתה עבור מינהל מקרקעי ישראל, כי במרבית היישובים העירוניים במרכז הארץ הביאו ההנחות במחירי הקרקע לגידול רב ברווחים של הקבלנים שהגיעו במקרים מסויימים עד לכ-40%.

(ג) "הופשרו" קרקעות חקלאיות בשטח של כ-130,000 דונם.

בשנים 1990-1991 "הופשרו" כ-78,000 דונם של קרקעות חקלאיות. מאז נמשכו הפשרות בקצב מואץ. עד סוף שנת 1993 "הופשרו" במסלול של ועדות הול"ל כ-89,000 דונם, ודרך הוועדות "הרגילות" עוד כ-38,000 דונם (בנתון זה כלולות הסכות של קרקע חקלאית למגורים, לתעשייה ולשימושים נוספים). להפשרה זאת תהיה השפעה מרחיקת לכת על התפתחות מערכת היישובים העירוניים בארץ ובשפלת החוף בעיקר. השטח שהופשר הוא עצום ויספיק לבנייה של כ-260,000 עד 400,000 יחידות דיור (פרטים נוספים על הפשרת קרקעות חקלאיות בשנים אלה ראה: א. בורוכוב, "קרקע ציבורית ותרומתה בכיצוע הבנייה לעולים בשנים 1990-1991", המכון לחקר שימושי קרקע, אוקטובר 1994).

הצירוף של הפשרות הקרקע החקלאית בהיקפים אלה עם האישור המאסיבי של תוכניות בנייה בהליכים מזורזים יצר מצב שעל-פיו עתידים יישובים רבים לגדול בשיעורים של למעלה מ-50% ואף כ-100%. בין היישובים העתידים לגדול בשיעורים גבוהים ביותר נזכיר מחד את נתיבות, עפולה ויוקנעם ומאידך את נס ציונה, רחובות, הוד השרון, פרדסיה וכפר יונה.

לוח 4: שטחים חקלאיים שייעודם הוסב ע"י הוועדות הפועלות
לפי חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) "הול"ל"
לסי מחוז, בדונמים, מאוגוסט 1990 ועד סוף 1993

<u>שטח (בדונמים)</u>	<u>מחוז</u>
12,225	צפון
16,493	חיפה
37,304	מרכז
676	תל-אביב
2,906	ירושלים
19,261	דרום
88,864	סה"כ

המקור: דוח שנתי של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית.

הגדלה זאת תשנה את כל המערך העירוני של היישובים שבהם מדובר, דבר המצריך הערכות מתאימה והרחבת התשתית של השירותים הציבוריים. אבל, ככלל אושרו "התוכניות" מבלי שתהיינה תוכניות לתשתית של השירותים הציבוריים, מוסדות חינוך ורווחה, אספקת מים וכיוב ובעיקר ללא הכנת תוכניות לפיתוח מערכת התחבורה. ככלל, היישובים שבהם תהיה הבנייה יהיו תלויים תלות מוחלטת בתחבורה פרטית. כלומר, הבנייה מתוכננת כך שאלה יהיו יישובים של שתי מכוניות למשפחה, לפי הדגם האמריקאי, וזאת מבלי שיש תשתית כבישים שיכולה לשאת את עומס התנועה. בשלב ראשון אין רואים את תומרת הבעיה, אבל תוך מספר שנים כשאלפי מכוניות נוספות יסתמו את הכבישים ביישובי השרון והשפלה, תתברר הבעיה בכל חריפותה.

יתרה מזאת, השינוי באופי היישובים הכפריים במרכז הארץ ישנה את כל המערך האזורי באזור זה, דבר שיחייב שינויים מרחיקי לכת במערכת התחבורה. המחשבה שאפשר יהיה להתגבר על הבעיה על-ידי הוספת כמה כבישים ובניית כמה מחלפים היא אשלייה. המצב מחייב תכנון מחדש של מערכת התחבורה במרכז הארץ על יסודות חדשים. אין כנראה כל ניסיון רציני להתמודד עם הבעיה.

ג. החלטה 533 – 611

על רקע זה קיבלה מועצת מקרקעי ישראל במאי 1992, ערב הבחירות לכנסת, החלטה מרחיקת לכת ביותר, שהסיבות להתקבלותה תמוהות ובלתי מובנות.

ההחלטה (שמספרה הסידורי 533 ושנתקבלה בישיבת המועצה מיום 11.5.92) היתה כמובן מסויים רעידת אדמה של מדיניות הקרקע ומדיניות התכנון במדינת ישראל ושינתה באופן קיצוני את מדיניות המינהל בנושא קרקע חקלאית שייעודה ישונה למטרה אחרת.

עד לקבלת החלטה זאת, חקלאי שהחזיק בחכירה בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל, שייעודה שונה מקרקע חקלאית לייעוד אחר, בעקרון, היה צריך להחזיר את הקרקע לחזקת המינהל תמורת פיצוי (עבור השקעותיו בטיוב הקרקע, בנטיעת עצי פרי, הקמת מתקנים חקלאיים עליה וכו').

החלטה 533 נתנה לחוכרי קרקע חקלאית זכות לפתח את הקרקע בייעודה החדש תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51% משווי הקרקע, לפי ייעודה החדש כפי שייקבע ע"י השמאי הממשלתי. תמורת תשלום 51% משווי הקרקע, יקבלו החוכרים זכויות הקרקע כאילו שילמו 91%, ולכן יקבלו זכויות כאילו חתמו על חוזה חכירה "מהוון" כמקובל במינהל, ושילמו את מלוא ערכה של הקרקע.

החלטה זאת נתפסה ע"י חוכרי הקרקע החקלאית וע"י ציבור הקבלנים וחברות הבנייה, כפתח להשקעות רווחיות מאוד בהסבת קרקעות חקלאיות לבנייה, וכתוצאה מכך החלו לזרום יזמים, משקיעים ומתווכים אל היישובים החקלאיים באזור המרכז והשפלה (חלקם הגונים וחלקם בעלי רקע מפוקפק), שהסתערו על היישובים החקלאיים באזור השפלה והרי ירושלים בהצעות רבות ושונוות לעסקות בקרקעות החקלאיות שבחכירתם.

מלכתחילה, בהחלטה עצמה, הותנה אישור עיסקה כזאת, בכך שרשויות התכנון יסכימו לשינוי הייעוד של הקרקע החקלאית לייעוד אחר. ואולם במרבית המקרים נסבו העסקות המוצעות על קרקעות שאינן מיועדות לבנייה על-פי תוכניות המיתאר הארציות והמחוזיות, אינן קרובות להיות מיועדות לבנייה, והסתכן עומדת בסתירה לרוח התוכניות הארציות והמחוזיות.

לפי החלטה 533 היו החקלאים המעוניינים להסב את קרקעותיהם לבנייה צריכים לקבל תחילה את הסכמת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה לשנות את ייעוד השטח (ובמקרים רבים הדבר היה מחייב לשנות את תוכניות המיתאר המחוזיות, דבר הדורש את הסכמת המועצה הארצית לתכנון), ורק אחר-כך היו יכולים לפנות למינהל ולקבל את הסכמתו לכך שהם יתקשרו עם יזמים ויבנו על השטח.

מכיוון שהכנת תוכניות והגשתן לרשויות התכנון, העסקת עורכי דין ושדלנים על-מנת להביא לאישור התוכניות מחייבים השקעות ניכרות של זמן ואמצעים, היו היזמים והמתווכים מעוניינים, שהסכמת המינהל תינתן מראש, עוד לפני שתתקבל הסכמת רשויות התכנון ולפני שיאושרו התוכניות. בלחצם ובלחץ החקלאים תוקנה ההחלטה באוקטובר 1993 והוחלפה בהחלטה 611

המדיניות הקרקעית בעקבות גל העלייה

שלפיה רשאי המינהל להחליט גם טרם שונה ייעוד הקרקע האם יסכים לכך שהחקלאי, בעל הזכויות בקרקע, יבנה על הקרקע כיום אם ישונה ייעודה.

משנתקבלה החלטה 611, התגבר זרם המתווכים, היוזמים והמשקיעים שביקשו להינות מן האפשרות שנראתה להם, להפיק רווחים גדולים מהסבת קרקע חקלאית לבנייה.

אציין כאן, כי לפי דבריו של יו"ר התאחדות הקבלנים, מרדכי יונה (צוטט ב"הארץ" ביום 3.5.94), היו חוזים בין חקלאים לעורכי דין ומתווכים שלפיהם התחייבו החקלאים להעביר למתווכים עד 18% ממספר הדירות שייבנו על הקרקע.

מושבים וקיבוצים רבים, והיוזמים שהתקשרו איתם, התעלמו מהגחיות תוכניות המיתאר הארציות והחלו לתכנן בנייה למטרות שונות ומשונות על משכצות קרקע שאינן מיועדות לכך וקיוו להפעיל לחץ על ועדות התכנון לאשר את תוכניותיהם. הסכמה מראש של המינהל למסלול היוזמות פתחה לפני החקלאים והיוזמים אפשרות להתקשר עוד לפני שוועדות התכנון הסכימו לשנות את ייעוד הקרקע ולהיעזר בהסכמת המינהל כאמצעי לחץ נוסף לאשר את הצעותיהם.

במצב זה נוצר לחץ בלתי נסבל על רשויות התכנון לאשר שינוי תוכניות ולהסכים לבנייה גם במקומות שהדבר חורג בצורה בלתי נסבלת מתוכניות המיתאר המחוזיות, וגם במקומות שהדבר יגרם לנזקים סביבתיים בלתי הפיכים לזמן ארוך, או לשיכושים חמורים בתפרוסת המרחבית של הבנייה והפיתוח במחוז המרכז ובמחוז ירושלים.

על רקע הנחונים לעיל, על הפשרת הקרקעות החקלאיות בשנים 1990 – 1991, מובן שאין מחסור בקרקעות לפיתוח ולבנייה. לא המחסור בקרקע מעכב את הפיתוח ואת הבנייה. בלתי סבירה ובלתי מציאותית היא התקווה החסודה שהפשרת הקרקעות החקלאיות תגרום להגדלת היצע הדירות. הפשרת הקרקעות החקלאיות ופיתוחן הינו תהליך איטי ביותר. הוא כרוך בניהול משא ומתן ועמידה על המיקח בין החקלאים ובין היוזמים והמשקיעים. לאחר מכן יש להכין תוכניות לניצול השטח – תהליך ממושך ומסובך, בעיקר מכיוון שמדובר בשטחים מפוזרים ומרוחקים, שאין כנמצא לגביהם תוכניות – ולו גם כלליות, ושפיתוחם עומד בסתירה לתוכניות המיתאר הקיימות.

לפי דבריו של מיכאל ורדי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל (כפי שהתפרסמו ב"גלובס" מיום 18.4.94), מאז מאי 1992 כשהתקבלה החלטה 533 ועד אפריל 1994 אושרו ע"י המינהל עסקאות כאלה לבניית 10,402 דירות (כשמתוכנן 7,040 במחוז המרכז). בפועל החלו בבניית 813 דירות בלבד, וזה בפרוייקט "פרדס רסקן" באור יהודה. פרוייקט זה היה מתכצע גם אם החלטה 533 לא היתה מתקבלת, שכן הפשרת הקרקע אושרה עוד ב-1990, והחברות שמחזיקות עכשיו בזכויות הבנייה החלו עוד לפני שנים בהכנות לבנייה כו.

כן החלו בעבודות תשתית ל-100 דירות בפרוייקט "גני אביב" של חברת "מגדלי הזוהר" בלוד. בכל שאר המיתחמים שהבנייה עליהם אושרה, טרם החלה עבודת הבנייה.

בחודש מארס 1994 הגיעו כנראה ראשי האוצר ומינהל מקרקעי ישראל למסקנה כי החלטה 611 גורמת נזק והציעו להשעותה. במכתב מיום 4.4.94 (שפורסם ב"הארץ" מיום 5.5.94) כתב מיכאל ורדי, מנהל המינהל, לשר הבינוי והשיכון, בין השאר, כי: "ההחלטה יוצרת לחץ לשינוי ייעוד קרקעות שאינן תואמות תוכניות מיתאר ואיבוד שליטה של המינהל ומשרד השיכון לגבי אופי התכנון ואכיפת הביצוע". ואכן מועצת המינהל החליטה באפריל 1994 להשעות את ההחלטה.

בזמן כתיבת שורות אלה, לא נותר לנו אלא לקוות שההחלטה, שגרמה כבר נזק רב, תבוטל, שכן קשה לשער את חומרת הנזק שהיה נגרם אילמלא הושעתה ההחלטה.

תוספת

לאחר שנכתבו הדברים לעיל, החליטה מועצת מקרקעי ישראל ביום 19.9.94 לבטל את החלטה מספר 611 שתוארה לעיל, ולהחליפה בהחלטה חדשה, שמספרה 666. החלטה זאת מטילה את האחריות הכוללת לייזום תכנון, איתור ושיווק של קרקעות חקלאיות שייעודן ישונה לקרקעות לבנייה על מינהל מקרקעי ישראל.

ההחלטה קובעת כי "חוכרים בתנאי נחלה" ששטחיהם יוסבו לשימושים אחרים יקבלו פיצויים בשיעור של 27% מן התקבולים שיקבל המינהל בפועל משיווק הקרקעות שייעודן ישונה. באזורי עדיפות לאומית ב', הפיצוי יהיה בשיעור של 28% ובאזורי עדיפות א' — 29%.

החוכרים רשאים לבקש ולקבל מן המינהל חכירה על חלק מהקרקע שייעודה שונה במקום הפיצוי הכספי, כך ששווי החלק שיקבלו יהיה 27% (או 28% או 29%) משווי כל השטח שייעודו ישונה.

לכאורה ההחלטה משאירה את היוזמה להפשרת קרקעות בידי מינהל מקרקעי ישראל, וקובעת שהדבר ייעשה "מתוך ראייה תכנונית ממלכתית" ובהתאם למדיניות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

ימים יגידו איך תיושם ההחלטה למעשה, והאם מוסדות התכנון יעמדו בלחצם של החקלאים, הקבלנים והבונים שירצו לשנות את ייעודן של קרקעות כשרק הרווח הכספי לעיניהם.

בינתיים הוגשו לבית המשפט הגבוה לצדק שתי עתירות כנגד ההחלטה, וגם אלה עשויות להשפיע על ההתפתחויות בעתיד.